

**В.Н. Корник**

**ФОРМИРОВАНИЕ И МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВ-  
ЛЕНИЯ ПОЖАРНЫМ ДЕЛОМ В РОССИИ  
С 1917 - 2000 ГОДЫ**

Исторические особенности развития цивилизаций во многом зависели от природно-климатических условий, в которых проживал тот или иной народ. Эти условия всегда накладывали отпечаток на социально-экономический уклад, уровень технического развития и особенности государственной организации. В этом отношении сочетание природного и человеческого начала в истории нашей страны является уникальным, что определило отличительные черты в истории развития пожарной охраны, как одной из составных частей истории России.

Территория, которая по мировым стандартам считается благоприятной для проживания человека, в России составляет около 20%, то есть наша страна уникальна в географическом и климатическом плане<sup>392</sup>. У нас самый длительный отопительный сезон. Сейчас он начинается в октябре, и заканчивается в мае. Тысячу лет назад его рамки были еще шире и охватывали до 9 месяцев в году<sup>393</sup>.

Города в Древней Руси выгорали с завидной периодичностью, примерно один раз в 10–15 лет. Села и деревни выгорали еще чаще – раз в 3–5 лет. Только доступность строительного материала, взаимная помощь и терпеливая покорность судьбе способствовали возрождению древнерусских городов и сел буквально из пепла<sup>394</sup>.

Условия, в которых складывались исторические предпосылки формирования противопожарной службы в нашей стране по сравнению с другими странами Европы и Азии, были весьма неблагоприятными. Несмотря на это, наши предки продолжали упорную борьбу с огненной стихией. Противостояние огню проявлялось в основном в пассивной тактике, заключавшейся в основном в разрушении горящих зданий. Можно только удивляться терпению и упорству древних русичей, которые восстанавливали деревни и города после опустошительных пожаров. Это упорство объяснялось не только покорностью судьбе и спокойному отношению к материальным потерям во время пожаров, но и тем, что люди стремились постоянно объединять свои усилия в борьбе с огненной стихией и не отступали перед трудностями. Традиции взаимовыручки, формировавшиеся в борьбе с огнем, помогали русскому народу преодолевать и другие испытания, которыми богата наша история. Это нашествия иноплеменников, голод и стихийные бедствия природы.

<sup>392</sup> Шувалов М.Г. Основы пожарного дела. М., 1998. С. 9.

<sup>393</sup> Скипский Г.А. История пожарной охраны. /Под ред. проф. В.В. Запария. Екатеринбург, 2006. С. 6.

<sup>394</sup> Пуришкевич В.М. Национальное бедствие России. СПб., 1909.

К революционным событиям 1917 г. российские пожарные пришли в сложных условиях классового и социального расслоения в своей среде, из которых, естественно, вытекало и разное отношение к историческому перевороту в октябре 1917 г. в Петрограде. Но сложившаяся десятилетиями система пожарной охраны продолжала действовать и в этой обстановке. Пожар оставался врагом людей, и социальные противоречия часто отступали на второй план.

Октябрьская революция 1917 г. кардинально изменила характер развития страны. Революционные преобразования затронули все стороны жизни общества и государства. Безусловно, это отразилось и на системе пожарной охраны. Дезорганизация государственной власти, гражданская война, экономический кризис не способствовали поддержанию необходимого уровня пожарной безопасности. После прихода к власти большевикам пришлось взять на себя всю ответственность за пожарное состояние страны. В первые месяцы советской власти пожарная охрана держалась на вчерашних «трубниках» и «топорниках», которые встали во главе пожарных частей. Первоначально недостаток специальных технических знаний компенсировался революционным энтузиазмом. Однако вскоре стало ясно, что с таким багажом знаний и умений страну от огня не защитить. 17 апреля 1918 г. СНК РСФСР принял декрет «Об организации государственных мер борьбы с огнем». Декретом были заложены основы организации пожарной охраны, подготовки специалистов, производства пожарного оборудования и снаряжения, разработки пожарных инструментов и пожарных машин для России в новых условиях. Первым советским руководителем, который занимался вопросами пожарной безопасности, стал Главный комиссар по делам страхования и борьбы с огнем М.Т. Елизаров<sup>395</sup>.

Однако в период гражданской войны ситуация осложнилась. Потребовалось проведение эффективных мер борьбы с пожарами в городах и сельской местности. Назрела необходимость в создании самостоятельного органа, который занимался бы только вопросами пожарной охраны. Учитывая это, 12 июля 1920 г. СНК РСФСР принял постановление «О сосредоточении пожарного дела в НКВД»<sup>396</sup>.

В составе Главного управления коммунального хозяйства НКВД был создан Центральный пожарный отдел с межведомственным советом. Центральный пожарный отдел НКВД возглавил К.М. Яичков. В губернских и городских отделах коммунального хозяйства НКВД пожарной охраной ведали подотделы. Заведующим губернским пожарным отделом Уральской области был С.И. Базер, он же брандмайор Пермской пожарной команды. В Челябинской губернии – брандмайор

---

<sup>395</sup> Голубев С.Г. Пожарное дело в СССР. М., 1968. С. 90 – 91.

<sup>396</sup> Там же. С. 91.

Юргилевич. Начальником Екатеринбургского уездного-городского подотдела пожарной охраны был назначен Ф.И. Михайлов. Работой пожарной команды города руководил опытный специалист брандмайор Н.И. Ананьин<sup>397</sup>.

Наблюдение за окрестностями проводилось с пожарной каланчи. Обнаружение пожара в темное время суток сопровождалось сигнализацией зажженными керосиновыми фонарями. Количество фонарей обозначало район города, в котором произошел пожар. Днем оповещение производилось черными просмоленными шарами. При возникновении крупного пожара на каланче зажигали красный фонарь ночью, а днем вывешивали красный флаг. Для скорейшего всеобщего оповещения звонили в пожарный колокол и пожарный обоз устремлялся к месту тушения пожара. С помощью таких простых и доступных знаков сокращалось время оповещения о пожаре и прибытия пожарной команды к месту тушения пожара<sup>398</sup>.

В начале 1920-х гг. нормативно-правовая база пожарного дела была дополнена целым рядом постановлений и распоряжений, касающихся борьбы с огнем и улучшения пожарной охраны: «О мерах борьбы с пожарами» от 23.04.1921 г., «О мерах к сохранению пожарных обозов и содержанию их в постоянной готовности» от 04.05.1921 г.<sup>399</sup>. Центральный пожарный отдел НКВД координировал работу всех видов пожарной охраны страны и осуществлял функции Государственного пожарного надзора (ГПН).

Во второй половине 1920-х гг. правительство приняло ряд мер по укреплению пожарной охраны. Президиум ВЦИК своим циркуляром предлагал усилить охрану имущества республики от пожаров, а также организовать управления пожарной охраны в краевых, областных, губернских и окружных центрах, где они не были организованы, увеличить денежные ассигнования на укрепление пожарной безопасности из местных бюджетов. СНК принял постановление «О мерах охраны государственных и имеющих государственное значение предприятий, складов, сооружений», согласно которому ответственность за обеспечение пожарной безопасности возлагалась персонально на их руководителей. К концу 1927 г. сформировалась единая система ГПН, которая вместе с профессиональными частями и добровольными пожарными дружинами (ДПД) была призвана обеспечить осуществление как предупредительных, так и оборонительных мер борьбы с пожарами<sup>400</sup>.

С целью повышения противопожарной культуры населения в высших учебных заведениях в 1930-е гг. ввели дисциплину «Пожар-

<sup>397</sup> ГАСО. Ф. 1956-р. Д. 26. Л. 65; *Каплан А.Л.* Навстречу огню. Пожарным Южного Урала посвящается. С. 26 – 27; История пожарной охраны. [Электронный ресурс]. – <http://www.59.mchs.gov.ru/gu/?SECTION-ID=57>.

<sup>398</sup> *Вайгуль В.Д.* и др. На огненном фронте. Екатеринбург, 2003. С. 27 – 28.

<sup>399</sup> История пожарной охраны. [Электронный ресурс]. – <http://fire01.narod.ru/content/hist/hist-ind.htm>.

<sup>400</sup> История пожарной охраны. Под ред. проф. В.А. Абрамова. М., 2001. С. 123 – 124.

ная безопасность». На предприятиях рабочие, служащие и инженерно-технический состав проходили обязательное обучение пожарно-техническому минимуму, что существенно повысило ответственность и дисциплину среди работников. Пожалуй, впервые за всю историю Российского государства проблема пожарной безопасности стала действительно национальной, что дало ощутимые результаты. Социальные корни причин возникновения пожаров – небрежность, безответственность, безразличие к результатам труда – были сведены к минимуму<sup>401</sup>.

В 1920 – 1930-е гг. пожарная охрана страны в своем организационном и техническом развитии, подверглась коренным структурным изменениям. В 1925 г. был осуществлен переход с конной тяги на автомобильную. Начиная с 1928 г., на вооружение пожарных поступала техника специального назначения, внедрялись меры по предупреждению пожаров, проводилась работа с населением по предотвращению пожаров, постепенно создавалась единая система с централизованным руководством<sup>402</sup>.

Это подтверждало и общеисторическую закономерность первых шагов развития советского государства. Она заключалась в том, что при строительстве системы пожарной безопасности в республике вынуждено использовался накопленный практический опыт царской России по тушению пожаров. Преобразования в пожарной охране РСФСР, несмотря на ряд ошибок в начале ее существования, позволили перейти к механизму сосредоточения пожарного дела в ведении государства и сведения функций пожаротушения в единое ведомство – НКВД<sup>403</sup>.

С переводом пожарной охраны в НКВД пожарное дело в стране заметно улучшилось. Изменилась структура в организации и управлении пожарным делом, был упорядочен учет пожаров, налажено производство технических средств борьбы с пожарами. Пожарные команды получили на вооружение автотранспорт, телефон, различные технические средства тушения и эвакуации, в результате чего возросла боеготовность профессиональных пожарных команд. Существенно расширилась сеть подготовки пожарных специалистов, широко внедрялись в пожарное дело достижения науки, особое внимание уделялось работе пожарного надзора в районах с большой концентрацией промышленности, повсеместно привлекалось население к борьбе с пожарами<sup>404</sup>. Все это позволило перейти к наступательной тактике в борьбе с огненной стихией.

<sup>401</sup> История Государственного пожарного надзора. [Электронный ресурс]. – [http:// www.gpn.elista.ru/History/hist\\_gpn.htm](http://www.gpn.elista.ru/History/hist_gpn.htm).

<sup>402</sup> Голубев С.Г. Пожарное дело в СССР. Стройиздат, 1968. С. 123.

<sup>403</sup> ЦГАОР. Ф. 130. Оп. 5. ед. хр. 596. Л. 48, 114; Голубев С.Г. Пожарное дело в СССР. С. 92.

<sup>404</sup> Постановление СНК РСФСР от 29.05.1928 г. «О развитии сети специальных пожарно-технических учебных заведений»; Решение Уральского облисполкома от 09.06.1928 г. (Протокол № 115, п. 27) «Об организации в Свердловске на базе ПЧ-1 Уральских областных ПТК» // ГАСО. Ф. 88-р. Оп. 1. Д. 1988. Л.

Пожарная охрана являлась противопожарной службой местной противовоздушной обороны. Органы ГПН усилили работу на объектах и в населенных пунктах. В крупных городах страны создавались районные управления пожарной охраны (РУПО), которые осуществляли функции ГПН в районах, руководили пожарными командами и противопожарными формированиями на промышленных объектах и в жилых домах, готовили население, личный состав команд и группы самозащиты, а также здания и сооружения к противопожарной обороне. Широкий размах получило социалистическое соревнование в различных сферах деятельности, в том числе и в пожарной охране. По итогам Всесоюзного социалистического соревнования в 1937 г. среди пожарных команд Наркомтяжпрома СССР первое место заняла инспекция охраны предприятий Южурало-Казахстанского промышленного округа с центром в Челябинске<sup>405</sup>.

Наряду с профессиональными пожарными командами этот период характеризовался и деятельностью добровольного пожарного общества. В Свердловске в 1940 г. была созвана первая общегородская конференция добровольного пожарного общества (ДПО)<sup>406</sup>. На конференции была охарактеризована работа добровольцев за 10 мес. 1940 г. В целях профилактики пожаров ДПО организовало два агитационных пробега, в ходе которых силами зарядной мастерской проведены беседы с населением и собрания, на которых присутствовало 14114 чел., проведены профилактические обследования, в частности, трубочистных и печных работ выполнено на сумму 234754 руб., гидравлическим испытаниям подвергли 5288 огнетушителей, при этом было заряжено 3742 огнетушителя и другое.

Однако благоприятный период работы добровольных пожарных обществ оказался непродолжительным. Главное управление пожарной охраны, созданное в 1934 г. в составе НКВД СССР, проводило политику ограничения и свертывания деятельности добровольных обществ, передавало их технику, здания и имущество профессиональной пожарной охране. В тоже время хочется отметить что, несмотря на все эти факторы, пожарным Урала удалось подойти к новым испытаниям военного лихолетья в полной боевой готовности<sup>407</sup>.

С началом войны по решению Комитета обороны на Урал было эвакуировано более 700 промышленных предприятий из западных районов страны – с полным оборудованием и людьми. Регион в дальнейшем стал опорой действующей армии по снабжению техникой и

---

100; Постановление № 307 от 5.05.34 г. Президиума Свердловского Облисполкома «О мероприятиях по укреплению пожарной охраны в области» Из плана массовых ППМ 1934 г. Бюллетень // ГАСО. Ф. 1379-р. Оп. 1. Д. 2. Л. 12.

<sup>405</sup> Встречу огню: Пожарным Южного Урала посвящается/авт., сост., А.Л. Каплан и др. Екатеринбург, 2002. С. 28.

<sup>406</sup> Пожарное дело. 1941. № 3. С. 30.

<sup>407</sup> Там же.

вооружением, что предъявило особые требования и к пожарной охране<sup>408</sup>. К началу 1942 г. пожарная охрана располагала уже проверенным на практике опытом боевой и профилактической работы в условиях войны. Постановление СНК СССР от 1942 г. «Об ответственности за нарушения правил противопожарной безопасности» расширило права органов ГПН<sup>409</sup>. Работники ГПН непосредственно имели право налагать денежные штрафы на лиц, виновных в нарушении или невыполнении установленных правил и требований пожарной безопасности, виновных в неудовлетворительном содержании и неправильном использовании противопожарного инвентаря и оборудования. Несомненно, это положительно сказывалось на укреплении дисциплины работников и повысило ответственность руководителей. Например, до 1943 г. по Ново-Тагильскому металлургическому заводу издано два приказа, в которых директор завода обязывал руководителей служб и подразделений проводить работу по совершенствованию организации противопожарной обороны завода.

Практика обеспечения пожарной безопасности поставила ряд проблем научно-исследовательского характера. Возникла необходимость в создании специального научно-исследовательского учреждения пожарной охраны. Для проведения научных исследований и организации конструкторских разработок в области пожарной защиты распоряжением правительства созданы пожарно-испытательные лаборатории в гарнизонах Москвы, Ленинграда, Горького и Свердловска<sup>410</sup>.

Во второй половине 1940-х гг. строительство жилья и объектов экономики усложнило работу пожарной охраны, предъявив более высокие требования по предупреждению и тушению пожаров. В целях улучшения работы пожарной охраны была проведена оптимизация организационной структуры УПО. Так, в 1954 г. было упразднено УПО г. Свердловска и руководство противопожарной защитой областного центра, было сконцентрировано в УПО Свердловской области<sup>411</sup>. Это позволило, прежде всего, оперативно использовать силы и средства крупного гарнизона пожарной охраны для ликвидации пожаров в области. Были введены новые типовые штаты частей военизированной пожарной охраны (ВПО) городов и объектов. Производственные пожарные команды создавались на категорированных объектах промышленности, функции предупреждения и тушения пожаров объеди-

<sup>408</sup> История Урала XX в. кн.2 / под ред. проф. Б.В. Личмана и проф. В.Д. Каминина. Изд., ТОО «СВ». Екатеринбург. 1996. С. 125.

<sup>409</sup> Постановление СНК СССР № 1364 от 13.08.1942 г. «Об ответственности за нарушение правил пожарной безопасности»; *Вайгулт В.Д.* На огненном фронте. С. 57; История Нижний-Тагил. [Электронный ресурс]. [http://www.historyntaqil.ru/2\\_20\\_38.htm](http://www.historyntaqil.ru/2_20_38.htm).

<sup>410</sup> Приказ НКВД СССР № 046 от 10.03.1945 г. «О создании подвижных пожарных лабораторий в гарнизонах Москвы, Ленинграда, Горького и Свердловска»; *Голубев С.Г.* Пожарное дело в СССР. С. 228.

<sup>411</sup> Текущий архив пожарно-технической выставки Свердловской области за 1950–е гг.; *Вайгулт В.Д.* На огненном фронте. Екатеринбург. 2003. С. 64 – 65;

нены в одном подразделении, охраняющем административный район города<sup>412</sup>. Принятые решения были продиктованы нехваткой квалифицированных кадров, неблагоприятными создавшимися условиями и актуальностью выполнения задач по борьбе с огнем.

Расширение производства, развитие науки и техники в 1950-е гг. вызвало и перестройку работы пожарной охраны. Правительство приняло ряд постановлений по организации и тушению пожаров в колхозах, совхозах, на промышленных предприятиях и объектах<sup>413</sup>. Так как в борьбе с огнем профессиональные пожарные подразделения ожидаемых результатов не приносили. Необходимы были новые формы и методы борьбы с огнем, в том числе, и привлечение населения к борьбе с пожарами. Дальнейшее развитие получает пожарное добровольчество, появились новые формы участия общественности – внештатные пожарные инспектора, пожарно-технические комиссии на объектах, общественные уполномоченные по пожарной охране жилых домов, дружины юных пожарных и другие.

На Урале ДПО занимались пожарной профилактикой на промышленных объектах, сельскохозяйственных предприятиях и в жилом секторе, проводили общественные смотры на лучшее противопожарное состояние объектов и жилых домов. На созданных учебных пунктах ДПО проходили подготовку активисты организации и начальники добровольных пожарных дружин. Для них читались лекции и доклады на противопожарные темы. Обучение населения правилам пожарной безопасности проводилось в созданных опорных пунктах по месту жительства, а для населения отдаленных населенных пунктов широко применялись агитационные автомобили, оснащенные кинопередвижками для демонстрации противопожарных фильмов. В летний период агитаторы регулярно выезжали в сельские районы и пионерские лагеря. В отдельных случаях агитационные автомобили сопровождали коллективы художественной самодеятельности пожарных работников. Большая работа проводилась по созданию юношеских добровольных пожарных дружин (ЮДПД), в которых школьники знакомились с основами пожарного дела, обучались приемам работы с пожарной техникой и средствами связи, помогали распространять среди населения агитационные памятки и материалы на противопожарную тему<sup>414</sup>.

В 1960 г. в Свердловске состоялась Первая учредительная конференция ДПО РСФСР, положившая начало объединению ДПО в пределах республики. Она утвердила единый временный Устав Всероссийского пожарного общества, избрала его центральные руководящие

<sup>412</sup> Там же. Постановление СМ СССР от 19.09.1953 г. «Об организации пожарно-производственных команд на промышленных предприятиях; Бузунов В. Ф. Пожарная охрана прежде и теперь. Улан-Удэ, 1983. С. 59.

<sup>413</sup> Постановление СМ СССР «Об организации добровольных пожарных дружин на промышленных предприятиях и объектах министерств и ведомств»; ГАСО. Ф. 88-р. Оп. 1. Д. 2. Л. 170; Оп. 2. Д. 34а. Л. 31; Д. 138. Л. 13.

<sup>414</sup> ГАСО. Ф. 88-р. Оп. 1. Т. 2. Л. 13, 82, 94, 116, 152, 160; Оп. 2. Д. 123. Л. 2-4; Д. 138. Л. 71, 306, 544, 801.

органы. По существу, добровольное Общество и ГПН решали одну задачу – предупреждение пожаров в населенных пунктах и борьбу с ними. Но это было не дублирование в проведении превентивных мероприятий по недопущению возгораний, а планомерная работа с привлечением широких слоев общественности для борьбы с пожарами<sup>415</sup>.

Одним из важных вопросов профилактической работы по борьбе с пожарами являлась противопожарная пропаганда. В середине 1950-х гг. в Свердловске, в середине 1960-х гг. в Челябинске были созданы постоянно действующие пожарно-технические выставки<sup>416</sup>.

Местные органы власти и партийные инстанции регулярно занимались вопросами пожарной охраны. В частности, исходя из высокой пожарной опасности в области, бюро Свердловского обкома КПСС<sup>417</sup> рекомендовало организовать стопроцентную противопожарную проверку детских и школьных, лечебных и зрелищных учреждений, предприятий с пожароопасной и взрывоопасной технологией, запретить проведение концертов в школах и клубах, не отвечающих нормам пожарной безопасности, а для надежности противопожарной охраны объектов повсеместно назначать пожарные расчеты, усилить боеспособность пожарных подразделений, внедрять противопожарную автоматику и повсеместно выполнять неотложные противопожарные меры на предприятиях Совнархоза. Кроме того, поручилось редакциям газет «Уральский рабочий», «Вечерний Свердловск», «На смену» не реже одного раза в неделю освещать на страницах газет вопросы, связанные с мерами предупреждения и борьбы с пожарами. Документ свидетельствует о предпринимаемых органами власти мерах воздействия и профилактики, направленных на усиление пожарной безопасности на Урале.

Кроме того, Свердловский облисполком контролировал распределение денежных средств на развитие и поддержание пожарной безопасности в регионе, в оперативном порядке перераспределял неосвоенные денежные средства нуждающимся организациям, а также запросил в Министерстве охраны общественного порядка (МООП) РСФСР выделить дополнительно 203,5 тыс. руб. на покрытие бюджетного дефицита. Своими решениями он также утверждал штаты профессиональной городской и поселковой пожарной охраны в пределах общей штатной численности на 1965 г. – 974 единицы<sup>418</sup>.

На заседаниях облисполкома постоянно обсуждались планы противопожарных и защитных мероприятий. Были приняты решения по 15-ти процентным отчислениям платежей на пожарную охрану за счет

<sup>415</sup> Текущий архив пожарно-технической выставки Свердловской обл. Раздел ДПО за 1960-е гг.

<sup>416</sup> Текущий архив пожарно-технической выставки Свердловской области за 1950-е гг.; Текущий архив пожарно-технической выставки Челябинской области за 1960-е гг.

<sup>417</sup> Протокол заседания Бюро Свердловского обкома КПСС от 18.11.1961 г. // ЦДООСО. Ф. 4. Оп.64. Д.57.

<sup>418</sup> ГАСО. Ф. 88-р. Оп. 2. Д.5 12. Л. 349; Д. 542. Л. 424; Д. 621. Л. 143.



государственного страхования, организации и обучению пожарных команд в городах и населенных пунктах области, о выделении денежной помощи семьям, пострадавшим от пожара из средств местного бюджета и бесплатном выделении строевых лесоматериалов для нуждающихся в восстановлении построек, пострадавших от пожара<sup>419</sup>.

В развитии пожарной охраны страны большое значение имело принятое Правительством специальное постановление от 16.07.62 г. «О мерах по улучшению пожарной безопасности в РСФСР»<sup>420</sup>, которое обязывало министерства и ведомства, исполкомы местных Советов депутатов трудящихся систематически заниматься вопросами пожарной безопасности, повышать контроль руководителей за выполнением правил пожарной безопасности, обеспечить организацию боевых способных добровольных дружин, поднять роль пожарно-технических комиссий.

Работники пожарной охраны на Урале усилили разъяснительную работу среди населения. Рабочие и служащие на промышленных предприятиях в обязательном порядке проходили противопожарный инструктаж, а в пожароопасных отраслях промышленности был введен обязательный пожарно-технический минимум по программам Государственного пожарного надзора.

В 1960-е гг. страна вступила в период экономических преобразований. Создавались мощные территориально-производственные и аграрно-промышленные комплексы, осваивались новые месторождения. Строились нефтепроводы, газопроводы, хранилища горючих жидкостей, нефтеперерабатывающие предприятия и др. Новые объекты требовали соответствующего подхода к решению вопросов обеспечения пожарной безопасности. Тем не менее, начиная со второй половины 1960-х гг. темпы роста промышленного производства по сравнению с 1955 г. снизились почти в 3 раза – с 13,1% до 4,4% за год, появились первые признаки социально-экономического кризиса. Руководство страны, ощущая нехватку средств на рост экономики, стало «экономить» на производственной сфере, к которой была отнесена пожарная охрана<sup>421</sup>.

В результате было сокращено свыше 250 объектовых пожарных команд. Количество крупных пожаров в стране к середине 1960-х гг. по сравнению с 1950-и гг. возросло в 1,5 раза и достигло 90 тыс.<sup>422</sup>.

Правительство приняло решение о сосредоточении пожарной охраны в системе Министерства охраны общественного порядка (с 1968 г. - МВД СССР) и создало на этой базе единую пожарную охрану

<sup>419</sup> ГАСО. Ф. 88-р. Оп. 2. Д. 255. Л. 21, 59, 95, 123; Д. 270. Л. 84, 353–354, 395; Д. 542. Л. 151–153, 416.

<sup>420</sup> Постановление СМ РСФСР от 16.07.1962г. № 971 «О мерах по улучшению пожарной безопасности РСФСР»; Голубев С.Г. Пожарное дело в СССР. М., 1968. С. 181.

<sup>421</sup> Скипский Г.А. История пожарной охраны. С. 145 – 146.

<sup>422</sup> Там же. С. 147.

страны<sup>423</sup>. Решение сыграло положительную роль в развитии пожарного дела. Была перестроена работа всех звеньев пожарной охраны, усилен аппарат ГПН, в большинстве городов и сельских районов были организованы его отделения и инспекции, ведомственные объектовые пожарные команды вошли в подчинение УПО. Принятое решение позволило более рационально и экономно дислоцировать пожарные подразделения, укомплектовывать их квалифицированными кадрами, организовывать постоянную пожарно-техническую подготовку личного состава и на этой основе повысить боевую готовность дежурных караулов. Удалось улучшить качество профилактической работы на объектах народного хозяйства, повысить роль общественности в борьбе с пожарами, организовать широкое обучение населения мерам пожарной безопасности.

В результате проведенной реорганизации плотность подразделений профессиональной пожарной охраны, например, в Свердловской области в конце 1960-х гг. значительно возросла. Формировались новые отряды и части военизированной и профессиональной пожарной охраны, а также ведомственные противопожарные формирования. Создавались и специализированные структурные подразделения УПО по направлениям деятельности противопожарной службы. Такие, как испытательная пожарная лаборатория, центр управления силами, учебный центр, база обеспечения мобилизационной готовности специальных формирований, учебно-тренировочный полигон, производственно-технический центр<sup>424</sup>.

Профессиональная пожарная охрана всех республиканских, краевых и областных центров, городов и крупных райцентров в конце 1970-х гг. была преобразована в военизированную пожарную охрану (ВПО). Для этих целей правительство выделяло ежегодно от 8 до 12 тыс. штатных единиц для ВПО городов и важнейших объектов<sup>425</sup>. Постоянно росла численность рядового и начальствующего состава ВПО СССР. Руководство пожарной охраны, понимая возрастающую угрозу пожаров и исходя из имеющихся ресурсов, проводило работу по совершенствованию организационно-штатной структуры подразделений, по повышению эффективности работы пожарной охраны за счет специализации службы. В этот период были проведены реформы по реорганизации пожарной охраны, внедрению пожарной автоматики на объектах народного хозяйства. За короткий срок около 2 млн. объектов были оборудованы системами автоматического обнаружения пожаров<sup>426</sup>. Активно внедрялись системы пожаротушения. В результате

<sup>423</sup> Голубев С.Г. Пожарное дело в СССР. С. 293 – 294; Навстречу огню: Пожарным Южного Урала посвящается.... С. 30.

<sup>424</sup> ГАСО. Ф. 88-р. Оп. 2. Д. 255. Л. 21, 59, 123; Д. 545. Л. 42.

<sup>425</sup> ГАСО. Ф. 88-р. Оп. 2. Д. 881. Л. 7; История Государственного пожарного надзора. [Электронный ресурс]. – [http://www.gpn.elista.ru/History/hist\\_gpn.htm](http://www.gpn.elista.ru/History/hist_gpn.htm).

<sup>426</sup> Там же.

проведенных профилактических мероприятий только за период 1966–1970 гг. было предупреждено свыше 1 млн. пожаров, причем почти 100 тыс. пожаров были ликвидированы с минимальным материальным ущербом. За счет внедрения пожарной автоматики от огня было спасено материальных ценностей на сумму более 3 млн. руб.<sup>427</sup>. Однако при этом на Урале в конце 1960-х гг. автоматической защитой были оборудованы лишь сотни объектов, учитывая промышленный потенциал региона, это очень низкие показатели по внедрению передовых технологий предупреждения и тушения пожаров.

В 1970-е гг. работа пожарной охраны совершенствовалась за счет внедрения в практику научно-технических достижений, широкого использования пожарной автоматики, привлечения инженерно-технических работников к творческой деятельности в области обеспечения пожарной безопасности производств. Правительство приняло ряд постановлений, направленных на улучшение организации тушения крупных пожаров, на оснащение пожарных частей современной пожарной техникой и усиление контроля по соблюдению правил пожарной безопасности<sup>428</sup>. В соответствии с этими решениями, во всех регионах страны были созданы опорные пункты тушения крупных пожаров.

Одним из важнейших мероприятий организации успешного тушения сложных пожаров в городах и районах Свердловской области явилось планомерное создание 13 опорных пунктов тушения крупных пожаров, за которыми закреплялись зоны обслуживания (административные районы области). На опорных пунктах сосредоточивались пожарные автомобили высокой проходимости, в боевые расчеты вводилась специальная пожарная техника, создавались запасы пожарнотехнического оборудования и средств активного тушения. Центральные пункты пожарной связи местных гарнизонов, в которых дислоцировались опорные пункты, оборудовались КВ радиостанциями<sup>429</sup>. Практика подтвердила необходимость и своевременность создания опорных пунктов. Благодаря активному участию их сил и средств были успешно потушены крупные и сложные пожары на объектах промышленности в городах Новой Ляле, Ивделе, Тавде, Верхней Пышме, Заречном и ликвидированы последствия различных аварий и катастроф.

Свердловский Обком КПСС на заседании бюро от 4 мая 1975 г. отмечал<sup>430</sup>, что основными причинами пожаров являлись грубые нарушения правил пожарной безопасности на предприятиях промышленности, строительства, лесного и сельского хозяйства, бесконтрольность хозяйственных руководителей в организации пожарной защиты.

<sup>427</sup> Вайгульм В.Д. На огненном фронте.... С. 66-67.

<sup>428</sup> См.: Постановление СМ СССР от 16.06.1972 г. «Положение о МВД».

<sup>429</sup> Вайгульм В.Д. На огненном фронте.... С. 93.

<sup>430</sup> ЦДОСО. Ф. 4. Оп. 87. Д. 11.

Это была своеобразная реакция на резкий рост количества пожаров: в течение апреля и пяти дней мая в области произошло более 200 пожаров. Обком обратил особое внимание на готовность технических средств, привлекаемых к тушению пожаров, наличие источников противопожарного водоснабжения, и предложил УВД и УПО усилить контроль над соблюдением пожарной безопасности на всех объектах области, а виновных в нарушениях привлекать к ответственности.

К началу 1980-х гг. пожарная охрана Советского Союза была преобразована в инженерную службу. В ее состав входило до 200 тыс. квалифицированных специалистов, на вооружении состояли десятки тысяч пожарных автомобилей различного назначения<sup>431</sup>. В 1980 г. Свердловская пожарная охрана по сравнению с 1970-и гг. не допустила роста количества пожаров и гибели людей. Убытки от пожаров снизились на 4 %, а количество крупных пожаров снизилось на 36 %. Количество пожаров уменьшилось по всем отраслям народно-хозяйственного комплекса, за исключением жилищного сектора, где их рост к 1980 г. составил 2,9 %<sup>432</sup>.

В этот сложный для страны период руководство пожарной охраны стремилось сохранить боеспособность подразделений и, в силу сложившихся обстоятельств повысить уровень пожарной безопасности объектов. Однако ситуация с пожарами усложнялась. В середине 1980-х гг. проявились экономические трудности. К этому времени пожарная охрана укомплектована пожарными автомобилями на 85 %. В комплектовании пожарных частей рядовыми пожарными также появились определенные трудности. Престиж профессии пожарного падал, необходимо было принимать неординарные решения. Например, Свердловский облсовет утвердил решение «О перспективном плане противопожарных мероприятий на 1981–1985 гг.». По заданию ГУПО МВД СССР в мастерских, УПО области было налажено серийное производство автомобилей газодымозащитной службы для пожарной охраны<sup>433</sup>.

Начавшаяся перестройка потребовала принятия мер по усилению пожарной безопасности. В 1987 г. принято Постановление по дальнейшему укреплению пожарной безопасности в стране, введено в действие новое Наставление по организации работы органов ГПН<sup>434</sup>. Правительство потребовало привести организационные и технические основы пожарной безопасности в соответствие с требованиями экономических реформ. Органам управления в центре и на местах было поручено разработать комплекс мер по укреплению пожарной безопас-

<sup>431</sup> История пожарной службы в России. [Электронный ресурс]. – <http://www.renithrt.ru/istorija-pogaznoj-slujbi-v-rossii.html>.

<sup>432</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 711. Д. 8. Т. 1. Л. 85, 111.

<sup>433</sup> Яковенко Ю.Ф. Россия: Пожарная охрана на рубеже веков. Торжок, 2004. С. 59.

<sup>434</sup> См.: Постановление правительства СССР «О мерах по дальнейшему укреплению безопасности в стране» (1987).

ности, и организовать их выполнение. Постановление обязало ряд министерств и ведомств пересмотреть действующие нормативные документы, снизить пожарную опасность выпускаемой продукции, организовать ремонт техники на селе. Пожарной охране было рекомендовано более гибко использовать имеющиеся материально-технические и финансовые ресурсы. С введением в действие нового наставления по организации работы органов ГПН у инспекторского состава расширился не только диапазон действий, сотрудники получили под контроль конкретные территории но и стало больше самостоятельности. Однако практика показала, что не все оказались готовыми к работе в новых условиях. Сказались последствия комплектования надзорной службы строителями, врачами, педагогами из-за нехватки в 1970-х гг. специалистов с пожарно-техническим образованием. К сожалению, пожарная охрана в регионах и сельских районах, функционировала в режиме жесткой экономии, которая отрицательно влияла на состояние работы пожарных подразделений<sup>435</sup>.

На заседании постоянной чрезвычайной комиссии при Свердловском облисполкоме по ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий в июле 1988 г., в частности, отмечалось, что в области сохраняется чрезвычайная пожарная обстановка<sup>436</sup>. Неблагоприятное положение с обеспечением пожарной безопасности отмечено на предприятиях городов Ивделя, Карпинска, Североуральска, Сысертского и Талицкого районов. Комиссия обращала внимание руководителей хозяйственных, лесозаготовительных предприятий, Управления железной дороги, Свердловэнерго и руководителей объектов на строгое соблюдение правил пожарной безопасности. Им было поручено провести анализ пожарной опасности на объектах экономики и сельской местности, принять дополнительные меры по улучшению пожарной безопасности объектов и населенных пунктов, а также усилить разъяснительную работу с населением по соблюдению правил пожарной безопасности.

Крупные пожары, аварии и катастрофы сопровождались многочисленными человеческими жертвами. Все это выдвинуло на передний план задачу по координации и взаимодействию всех специальных служб к действиям в экстремальных условиях. В соответствии с приказом МВД СССР от 29 марта 1989 г.<sup>437</sup> создавались региональные специализированные отряды (РСО) по осуществлению первоочередных спасательных работ в регионах, подвергшихся стихийным бедствиям. В республиканских и областных центрах организовывались специализированные части ВПО, имеющие задачи, аналогичные РСО. В структуре отрядов были предусмотрены функциональные подразделе-

<sup>435</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 711. Д. 3. Т. 3. Л. 80.

<sup>436</sup> ГАСО. Ф. 88-р. Оп. 2. Д. 5771. Л. 18 – 21.

<sup>437</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 758. Д. 1. Т. 7. Л. 185.

ления: пожарно-спасательные группы, водолазные отделения, медицинская служба, отделения радиационной и химической безопасности, отделения кинологов и др. Приказом начальника УВД Свердловского облисполкома был создан региональный специализированный отряд по ликвидации последствий аварий и катастроф природного и техногенного характера<sup>438</sup>.

Вместе с тем, положение с пожарами в стране в силу ряда причин не только не улучшилось, но во многих отношениях обострилось. Все глубже становился разрыв между новыми веяниями в экономике и укоренившимися подходами к организации мер пожарной безопасности. Пожарная статистика убедительно подтверждала, отмечено на коллегии МВД СССР в мае 1990 г., тенденцию роста количества пожаров и ущерба от них<sup>439</sup>. Если к концу 1980-х гг. в Свердловской области ежегодно происходило до 3,8 тыс. пожаров, то к концу 1990 гг. их количество увеличилось и достигло почти 8,6 тыс. пожаров в год.

Неразбериха в экономике, спад производства, неплатежи и ряд других издержек при проведении реформ нарушили координацию усилий министерств, ведомств, надзорных органов и органов власти при решении вопросов пожарной безопасности. Ослабло внимание служб МВД России по предупреждению и особенно, раскрытию преступлений, связанных с поджогами. Снизился уровень воспитательной работы, недостаточное выделение бюджетных средств отрицательно сказалось на организации, подготовке и переподготовке кадров<sup>440</sup>. Еще хуже оказалось положение дел с выпуском техники для проведения аварийных работ и тушения пожаров. Начиная с 1985 г., на 50% сократился типаж пожарных машин: к 1990 г. было снято с производства 16 видов пожарных автомобилей. Это были крайне необходимые пожарной охране специальные автомобили<sup>441</sup>.

Экономическая ситуация требовала повышения эффективности использования выделяемых государством средств, а также повышения качества закупаемой техники, пожарного имущества, снаряжения и др. Для поддержания устойчивого развития экономики, необходимо было закупать продукцию отечественных производителей. В тоже время, далеко не вся отечественная техника отвечала уровню мировых стандартов. Низкое качество выпускаемой техники было заложено еще в недрах советской экономической системы, когда основным критерием целесообразности выступали не качественные, а количественные параметры<sup>442</sup>.

<sup>438</sup> Там же. Л. 185 – 186; *Вайгуль В.Д.* На огненном фронте. ... С. 93 – 94.

<sup>439</sup> Текущий архив ГУ МЧС по Свердловской области. Статистика за 1980 – 1990-е гг. Пожарная безопасность в Свердловской области. [Электронный ресурс]. – <http://www.tass-ural.ru/presscentre/87024.html>.

<sup>440</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 1045. Д. 2. Т. 4. Л. 225-226; Оп. 904. Д. 2. Т. 9. Л. 70.

<sup>441</sup> *Яковенко Ю.Ф.* Россия: Пожарная охрана на рубеже веков. ... С. 60.

<sup>442</sup> См., напр.: Пожарное дело. 1955. № 3.

Развитие системы пожарной безопасности в период перестройки, натолкнулось на неразрешимое противоречие. С одной стороны, в ответ на рост техногенных катастроф и количества пожаров в пожарной охране необходимо было создавать профессиональные подразделения, специализирующиеся на действиях в совершенно новых условиях, порожденных негативными последствиями научно-технического прогресса. С другой стороны, реорганизация пожарной охраны, назревавшая еще до начала перестройки, оказалась вне поля зрения партийно-государственного руководства, поскольку его больше занимали политические проблемы. С распадом СССР реформирование пожарной охраны вообще прекратилось. Сознывая глобальность проблемы обеспечения пожарной безопасности, руководство страны вначале 1990-х гг. преобразовало пожарную охрану в противопожарную и аварийно-спасательную службу (ППиАСС) МВД РФ и ряд вопросов по осуществлению организации, совершенствования структуры подразделений пожарной охраны были переданы в субъекты РФ<sup>443</sup>. Например, начальником УВД Свердловского исполкома были изданы приказы по реорганизации ППиАСС УВД Свердловской области. Был утвержден штат 23 пожарно-спасательных отрядов противопожарной и аварийно-спасательной службы УВД Свердловской области. При существенном расширении функций пожарной охраны она в большей мере нуждалась в финансовой и правовой поддержке государства. Однако сложная политическая и экономическая ситуация в стране оставили без внимания проблемы противопожарной службы. Созданные специализированные подразделения не были полностью укомплектованы личным составом. На их вооружении находилось 51% положенной по штату техники, из которой 32,7% нуждалось в замене или ремонте<sup>444</sup>.

С возникновением предприятий различных форм собственности и рыночных взаимоотношений изменилась организация охраны объектов от пожаров. ГУ ГПС было разработано «Наставление по организации работы ГПС на объектах по договорам»<sup>445</sup>. Основным документом, регулирующим взаимоотношения между подразделениями и администрацией объектов, являлся договор, по которому подразделения ГПС оказывали предприятиям услуги в организации проведения пожарно-профилактического обслуживания и первоочередных аварийно-спасательных работ. Договорные гражданско-правовые отношения стали одним из элементов выживания пожарной охраны в трудное время.

Проблема недостаточного финансирования и технического оснащения в 1990-е гг. стала хронической. Пожарные России тушили 90 – 95% возникших пожаров, в то время как их ресурсное обеспече-

<sup>443</sup> АУВДСО. Ф. 53. Д. 10. Т. 13. Л. 2-15; Т. 14. Л. 1-20; Т. 15. Л. 10-28.

<sup>444</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 800. Д. б/н. Т. 1. Л. 125; Оп. 838. Д. 10. Т. 10. Л. 177, 182, 187.

<sup>445</sup> Вайгуль В.Д. На огненном фронте.... С. 77.

ние составляло 40% от общего объема ресурсов, направляемых в стране на цели пожаротушения<sup>446</sup>. Потребность народного хозяйства в пожарных автомобилях была удовлетворена лишь на 57,8%, в пожарных рукавах – на 59,7%. С переводом боевых расчетов на четырехсменное дежурство укомплектованность на пожарных автомобилях составила 50%. В 1993 г. резко возросла нагрузка на боевые расчеты. Одним из вариантов укомплектования подразделений могло стать признание службы в противопожарных подразделениях МВД России альтернативной военной службой. Однако этот вопрос долгое время находился в стадии обсуждения, а экономический кризис так и не позволил приступить к решению этой важной задачи<sup>447</sup>.

Появились новые проблемы, затруднившие работу пожарной охраны. В частности, правовая неурегулированность деятельности пожарных служб, отсутствие экономических механизмов для выполнения противопожарных требований, неудовлетворительное состояние производства пожарно-технической продукции<sup>448</sup>.

Государство, не имея возможности реальной поддержки пожарной охраны, но понимая необходимость принятия каких-либо мер, принимает в 1993 г. постановление «О преобразовании службы противопожарных и АСР МВД РФ в Государственную противопожарную службу (ГПС) МВД РФ»<sup>449</sup>. Принятые решения определили новые направления в работе пожарной охраны и поставили ряд принципиально новых задач по разработке государственных мер нормативного регулирования в области пожарной безопасности, разработке и реализации научно-технической политики, координации противопожарной деятельности министерств, ведомств. Существенно изменилась и система ГПН, для которого был определен ряд новых функций и прав в области сертификации продукции и лицензирования отдельных видов деятельности, оказания работ и услуг по пожарной безопасности<sup>450</sup>.

Руководствуясь новыми нормативными документами, например, УПО Свердловской области провело реорганизацию штатной структуры всех пожарных подразделений. Прежде всего, была проведена структурная унификация: вместо отрядов военизированной и профессиональной пожарной охраны, военизированных и профессиональных пожарных частей, отделений и инспекций ГПН были введены единые отряды и части по профилактике и тушению пожаров. Численность пожарных, содержащихся за счет средств федерального бюджета в

<sup>446</sup> Яковенко Ю.Ф. Россия: Пожарная охрана на рубеже веков.... С. 116.

<sup>447</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 800. Д. б/н. Т. 1. Л. 220.

<sup>448</sup> Яковенко Ю.Ф. Россия: Пожарная охрана на рубеже веков.... С. 118 – 120.

<sup>449</sup> Текущий архив ГУ МЧС по Свердловской области за 1990-е гг.; Вайгуль В.Д. На огненном фронте. С. 77; Навстречу огню: Пожарным Южного Урала посвящается. С. 143.

<sup>450</sup> См.: АУВДСО. Ф. 53. Оп. 838. Д. 10. Т. 10. Л. 177; Постановление СМ РСФСР № 849 от 23.08.1993 г. «О преобразовании службы противопожарных и аварийно-спасательных работ МВД РФ в Государственную противопожарную службу (ГПС) МВД РФ».



1990 г. была сокращена на 441 ед., кроме того, некоторые собственники промышленных предприятий отказывались от содержания объектов пожарных подразделений. В результате сокращения, 15 объектов и профессиональных пожарных частей, в Свердловской области сложилась критическая ситуация, численность боевых расчетов в подразделениях составила в среднем в два раза ниже нормативного<sup>451</sup>.

Областное Управление пожарной охраны представило по этому поводу обоснованные предложения в руководящие структуры области. Правительство области пошло навстречу и увеличило в 1990 г. численность пожарных на 695 единиц за счет средств местного бюджета. В результате удалось создать дополнительно 14 территориальных подразделений ГПС общей численностью 334 единицы на базе объектов пожарных частей, от содержания которых отказались собственники предприятий. В результате реорганизации было создано 36 отрядов ГПС Свердловской области<sup>452</sup>.

В условиях реорганизации сельскохозяйственных предприятий сохранение численности ДПО представляло значительные трудности. Эта работа усугублялась отсутствием государственной политики, определяющей систему организации пожаротушения на селе. Необходим был закон или подзаконный акт, охватывающий целый комплекс мероприятий, с указанием конкретного органа, обязанного заниматься созданием пожарных команд, определяющий источники финансирования, районы обслуживания и др. В условиях рыночных отношений резко снизилась роль ВДПО. Высокие налоги, неплатежи, потеря производственной базы и другие неурегулированные вопросы привели к тому, что структуры ВДПО оказались неконкурентоспособными по сравнению с кооперативами и малыми предприятиями, оказывающими населению противопожарные услуги. Была сведена к минимуму штатная численность ДПО. Например, в Челябинской области к 1993 г. из 48 советов удалось сохранить 11, а появление межрайонных ДПО привело к дальнейшему ухудшению пожарно-профилактической работы, поскольку нагрузка на работников выросла, а поддержку от населения и местных властей они утратили<sup>453</sup>.

Уровень оперативного реагирования в сельской местности стал недостаточным ввиду снижения плотности подразделений добровольной и ведомственной пожарной охраны, малочисленности их боевых расчетов и низкого уровня технической оснащенности. Поэтому более 90% пожаров на селе ликвидировались пожарными подразделениями ГПС, удаленными на значительные расстояния от места вызова<sup>454</sup>.

<sup>451</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 800. Д. б/н. Т. 1. Л. 150.

<sup>452</sup> Там же. Л. 150-151.

<sup>453</sup> На встречу огню: Пожарным Южного Урала посвящается.... С. 143.

<sup>454</sup> Вайгулт В.Д. На огненном фронте.... С. 100 – 101; История пожарной охраны. [Электронный ресурс]. – <http://www.fireman.ru/viewtopic.php?t=3371>

В сложившейся обстановке основными задачами руководства пожарной охраны стали сохранение боеспособности пожарных подразделений, совершенствование работы надзорных служб, привлечение внимания звеньев госаппарата и руководителей к проблемам пожарной безопасности, поскольку реальные потери от пожаров резко возросли и приобрели масштабы национального бедствия. Необходимость изменения политики государства в области обеспечения пожарной безопасности стала очевидной. Так, Ф.М. Демидов писал: «Сегодня пожары в России стали настоящим национальным бедствием, тем более опасным, что масштабы потерь не осознаются населением и многими государственными структурами... Если не принять неотложных мер, то к 2000 г. в Российской Федерации число ежегодно погибающих на пожарах достигнет 14 тыс. чел. Относительный уровень потерь от пожаров стал самым высоким среди развитых стран мира и превысил сопоставимые показатели потерь (без учета потерь от гибели и травмирования людей) в Японии, Великобритании и США – в 6,3; 4,5 и 3 раза соответственно<sup>455</sup>».

Подробный анализ сложившегося положения в начале 1990-х гг. был изложен в докладе Президенту России Б.Н. Ельцину. В нем отмечалось, что среднегодовые темпы прироста количества пожаров за последние пять лет увеличились в 2,2 раза, что соответствует приросту на 12% в год. По прогнозным расчетам количество пожаров к 2000 г. по сравнению с 1993 г. должно возрасти в 2,6 – 3 раза, а ущерб от них – в 3,5 – 4 раза. Общественность узнала о реальной угрозе пожаров, нависшей над страной. Реальная оценка состояния пожарной безопасности позволила привлечь внимание к проблеме высшие органы государственной власти<sup>456</sup>.

Результатом государственной оценки сложившейся ситуации стало принятие в декабре 1994 г. Федерального закона № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»<sup>457</sup>, который впервые законодательно подтвердил, что обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства, определил общие правовые, экономические и социальные основы ее обеспечения. Однако экономическая обстановка в стране на тот период сдерживала реализацию заложенных в Федеральном законе положений и норм. Но он разрешил пожарной охране получать финансовые средства 0,5% от сумм, вкладываемых в строительство. Во многом благодаря этому удалось удержать систему от развала.

Принятые законодательные акты и правительственные решения позволили переломить психологию руководителей и повысить их от-

---

<sup>455</sup> История Государственного пожарного надзора. [Электронный ресурс]. – [http://www.gpn.elista.ru/History/hist\\_gpn.htm](http://www.gpn.elista.ru/History/hist_gpn.htm).

<sup>456</sup> Там же.

<sup>457</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 35.

ветственность за организацию пожарной безопасности на предприятиях. Определенное развитие получила законодательная база на уровне субъектов РФ и в частности, на Урале. Стали развиваться новые виды деятельности, такие как сертификация и лицензирование<sup>458</sup>. Начали использоваться методы гибкого подхода к нормированию требований пожарной безопасности, внедрялись системы оценки рисков состояния пожарной безопасности объектов. Например, в феврале 1995 г. в Челябинской области была создана Межведомственная комиссия по пожарной безопасности, которая совместно с Управлением ГПС проверила деятельность 37 администраций городов и районов. На заседании комиссии заслушаны главы 26 муниципальных образований по пожарной безопасности<sup>459</sup>. Проведенная работа оказала положительное влияние на состояние территорий в противопожарном отношении.

Изменение форм собственности и процессы реорганизации предприятий, учреждений оказали негативное влияние на обеспечение противопожарной защиты. Изменение форм повлекло к потере статуса многих ведомственных нормативных актов, в результате снизилась эффективность работы при осуществлении надзорных функций. Новые собственники предприятий старались получить максимальные прибыли, при этом, не затрачивая средства на обновление технологического оборудования, инженерные коммуникации и др. В результате на многих предприятиях систематически не выполнялись нормы и требования противопожарной безопасности, что приводило к пожарам<sup>460</sup>.

Это, в свою очередь, требовало принятия соответствующих мер реагирования. В частности, начальник УВД Свердловской области в 1996 г. издал ряд приказов по совершенствованию пожарной безопасности. Было утверждено новое Положение об управлении ГПС ГУВД Свердловской области. С целью улучшения качественной подготовки решений по вопросам пожарной безопасности и дальнейшего укрепления противопожарной защиты городов и населенных пунктов области был создан Координационный совет при Управлении ГПС. Совет являлся совещательным органом по рассмотрению и проработке актуальных вопросов обеспечения пожарной безопасности и основных направлений деятельности пожарной службы области<sup>461</sup>.

В октябре 1996 г. состоялось заседание коллегии УВД Свердловской области по вопросу «О состоянии работы по совершенствованию служебной деятельности подразделений пожарной охраны в свете выполнения закона РФ «О пожарной безопасности» и мерах по устранению недостатков, выявленных в ходе комплексного инспектирования

---

<sup>458</sup> Вайгульм В.Д. На огненном фронте.... С. 66; Навстречу огню: Пожарным Южного Урала посвящается. С. 38-42.

<sup>459</sup> Там же. С. 145 – 148.

<sup>460</sup> Там же. С. 79, 143.

<sup>461</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 838. Д. 10. Т. 10. Л. 118 – 122; Д. 2. Т. 18. Л. 16.

УГПС». На заседании было отмечено, что УГПС является базовым органом в системе ППС МВД России по вопросам агитационно-массовой работы и внедрения бухгалтерской интегрированной системы БЭСТ. В результате работы коллегии были приняты меры по совершенствованию управления и деятельности пожарной охраны области. Была успешно внедрена новая система учетно-аналитической работы и планирования мероприятий оперативно-служебной деятельности УГПС и подразделений. На более высоком уровне стала осуществляться профилактическая и агитационно-пропагандистская работа. Кроме того, было создано новое подразделение по лицензированию отдельных видов деятельности в области пожарной безопасности, которое стало оказывать практическую и методическую помощи пожарным частям и гарнизонам области<sup>462</sup>.

На коллегии отмечалось, что целенаправленная работа по сохранению профессионального ядра позволила уменьшить текучесть кадров. Эти меры позволили добиться определенных положительных результатов в укреплении противопожарной устойчивости населенных пунктов и объектов различных форм собственности. Четыре года подряд снижалось число госстатучетных пожаров на объектах, охраняемых подразделениями ВПО. В то же время, уровень пожаров, тяжесть их последствий ниже среднероссийских показателей, но для региона продолжают оставаться высокими. Возросла гибель людей на пожарах за счет лиц, находящихся в нетрезвом состоянии. Неблагоприятная обстановка с пожарами и гибелью людей сложилась в Красноуфимском, Красноуральском, Талицком и других районах. Причины – недостаточное финансирование и сокращение подразделений. Привело к ситуации, когда они не могли выполнять возложенные обязанности по профилактике пожаров и их ликвидации. Только за последние три года численность подразделений, с которыми расторгли договоры, уменьшилась более чем на 1000 тыс. чел., некомплект возрос на 3%, в результате чего без надлежащей противопожарной защиты остались предприятия с опасными технологиями и близлежащие населенные пункты. Из-за отсутствия денежных средств не была создана соответствующая учебно-тренировочная база, что отрицательно сказалось и на уровне профессиональной подготовки сотрудников.

Ежегодный анализ обстановки с пожарами в Свердловской области свидетельствовал о том, что одним из объективных факторов, оказывавших влияние на нее, являлось состояние экономики и социальной сферы. Продолжавшаяся инфляция, официальная и скрытая безработица, увеличение числа семей с доходами ниже прожиточного минимума существенно увеличивали вероятность возникновения пожаров. Кроме того, при росте цен на продукцию пропорционально

---

<sup>462</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 960. Д. 10. Т. 15. Л. 134 – 137.

возрастала величина материальных потерь. Такое положение не могло не сказаться на состоянии пожарной охраны в целом. Ограниченность федерального бюджета привела к сокращению финансирования ГПС на 55%. По существу, средства выделялись только на денежное содержание личного состава. Это, в свою очередь, отрицательно сказалось на степени укомплектованности состава боевых расчетов<sup>463</sup>.

Органы власти и руководство пожарной охраны приняли ряд распорядительных документов, направленных на рациональное применение подразделений и экономически целесообразной системы превентивных мер на объектах экономики и в сельском хозяйстве. Правительство Свердловской области в целях реализации ФЗ «О пожарной безопасности» и снижения пожарной опасности в субъекте РФ, утвердило целевую комплексную Программу по обеспечению пожарной безопасности в Свердловской области на 1996 – 1997 гг., и приняло постановление по усилению противопожарной защиты особо важных объектов и организации пожарной охраны в населенных пунктах на базе объектовых подразделений и увеличить их численность за счет бюджета области на 263 единицы с 1997 г.<sup>464</sup>.

В 1997 г. начальник ГУВД приказом №1294 утвердил Положение об Управлении ГПС ГУВД Свердловской области. Правительство области утвердило Программу по обеспечению пожарной безопасности на территории Свердловской области на 1998 – 2000 гг. Программа была направлена на создание необходимых условий для укрепления пожарной безопасности, предотвращения гибели людей, улучшения материально-технической базы подразделений пожарной охраны. Ответственным за выполнение Программы и координацию деятельности подразделений назначен начальник УГПС ГУВД области Б.Ф. Мокроусов. Штаб отдела пожарной охраны ежеквартально собирал и обобщал информацию о пожарах и подавал обобщенную справку для доклада начальнику ГУВД и в Правительство Свердловской области. Органы власти при всех неблагоприятных условиях развития старались отслеживать вопросы пожарной безопасности в регионе и оказывали на нее посильное влияние<sup>465</sup>.

В 1990-е гг. предпринимались меры по улучшению организации службы в местных гарнизонах пожарной охраны. Например, приказом начальника УВД Свердловской области из числа начсостава пожарных подразделений были назначены начальник гарнизона пожарной охраны и начальники нештатных служб – газодымозащитной, технической, связи. Начальник гарнизона управлял силами и средствами

<sup>463</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 930. Д. 10. Т. 13. Л. 1; Оп. 962. Д. 10. Т. 17. Л. 53 – 63.

<sup>464</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 952. Д. 10. Т. 7. Л. 186 – 188; Оп. 960. Д. 10. Т. 15. Л. 134; Постановление Правительства Свердловской области № 305-п от 16.04.1996 г.

<sup>465</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 1016. Д. 2. Т. 18. Л. 16; Д. 2. Т. 11. Л. 147; Постановление Правительства Свердловской области № 251-п от 18.03.1998 г.

гарнизона через оперативного дежурного гарнизона и старшего диспетчера ЦППС. Обязанности оперативного дежурного выполняли штатные работники в Свердловске и Нижнем Тагиле, а в остальных гарнизонах начальствующий состав назначался по графику начальником гарнизона. Диспетчерский центр управления начальника гарнизона постоянно отслеживал оперативную обстановку по линии пожарной охраны, способствовал комплексному использованию сил и средств, в соответствии с заранее установленным в гарнизоне порядком. Сообщения о пожарах в городах и населенных пунктах области поступали на центральные пункты пожарной связи, это обеспечивало быстрое прибытие подразделений к месту пожара<sup>466</sup>.

В служебную и оперативную деятельность пожарной охраны внедрялись компьютерные технологии. Рабочие места руководителя тушения пожаров и диспетчерских служб были автоматизированы и объединены в локальную вычислительную сеть. В службе пожарной связи «01» установлен программно-технический комплекс «Диспетчер», он позволял решать задачи по учету сил и средств гарнизона на пожары<sup>467</sup>.

В радиосвязи стали использоваться радиостанции «Motorola». Для определения номеров абонентов, звонивших по линиям «01», и записи оперативных переговоров применялся программно-аппаратный комплекс «Bercut». При поступлении вызова о пожаре диспетчер заносил данные в компьютер, по адресу определял номер пожара и набор техники. Картографическая система суграф и специально разработанная программа определяли кратчайший маршрут следования, на карте высвечивалось место пожара с указанием ближайших гидрантов и их состояния. Отработанную информацию диспетчер передавал по радиосвязи подразделениям, следующим на пожар. Далее на экран монитора выводили план объекта с указанием основных конструктивных особенностей и наличия взрывоопасных веществ. База СДЯВ содержала данные на 12 тыс. химических веществ и материалов. На все автомобили в гарнизоне были установлены микропередатчики, по которым отслеживали положение техники и корректировали при необходимости маршрут следования<sup>468</sup>.

В случае выхода из строя аппаратуры связи в ЦУС применяли специальную связь для приема сообщений по «01» и переносные радиостанции. Для связи с Белоярской атомной станцией, как особо опасным производственным объектом, была установлена связь с отрядом по охране БАЭС. Для радиосвязи в городах использовались УКВ радиостанции, в области – система пакетной КВ-радиосвязи на базе

<sup>466</sup> Вайгуль В.Д. На огненном фронте.... С. 96 – 99.

<sup>467</sup> Там же. С. 97.

<sup>468</sup> Там же. С. 98.

радиостанции «Ангара». Считывание информации в подразделениях области осуществлялось с дисплея, или печатного принтера<sup>469</sup>.

В помещениях дежурной службы хранились оперативные документы по пожаротушению в городах и населенных пунктах области. Для работы имелись карты городов с нанесенной дислокацией пожарных частей и границами районов выезда, что позволяло охватывать города в целом. Карта области с подсветкой опорных пунктов тушения крупных пожаров и возможностью высвечивания районов области. Карта Урала разработана для взаимодействия с соседними регионами при тушении пожаров на границах областей. Карта области многослойная, что позволяло в различными масштабами, получая необходимую информацию вплоть до плана объекта, где произошел пожар. В целом комплекс технических средств связи, вычислительной техники оперативно помогал в работе дежурных смен ЦУС при организации и тушении пожаров в области и являлся одним из самых совершенных в системе управления ПО России<sup>470</sup>.

Вторая половина 1990-х гг. характеризовалась относительной стабилизацией обстановки с пожарами, в то же время гибель и материальный ущерб сократить не удавалось. Возросшие масштабы прямого ущерба и затраты на его ликвидацию подтверждали, что на ближайшую перспективу экономика будет не в состоянии восполнить возросшие потери. В сложившейся ситуации невозможно было перейти к устойчивому развитию без повышения уровня и эффективности, предупредительных мер, которые могли бы уменьшить опасные размеры и последствия от пожаров<sup>471</sup>.

Новые экономические взаимоотношения требовали внедрение пожарного страхования, которое активно развивалось в России до 1917 г.<sup>472</sup>. Используя гибкие тарифы, оно стимулировало применение огнестойких материалов при строительстве, оснащение предприятий пожарной автоматикой, создание боеспособных ДПД. В советские годы страховые отношения в значительной мере утратили свою эффективность. Но сейчас снова возобладали рыночные отношения, и пришла пора, используя отечественный и зарубежный опыт, возрождать пожарное страхование. По данным статистики, основными причинами страховых случаев в частности в Свердловской области являлись аварии систем водоснабжения (38%), теплоснабжения (13%), канализации (16%) и прочие (10%), однако по величине материального ущерба пожары составляют 23%<sup>473</sup>.

---

<sup>469</sup> Там же. С. 99.

<sup>470</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 1056. Д. 2. Т. 15. Л. 62 – 63.

<sup>471</sup> Там же. Л. 63 – 64.

<sup>472</sup> Пожарная безопасность в Свердловской области. [Электронный ресурс]. – <http://www.tass-ural.ru/presscentre/87024.html>.

<sup>473</sup> Там же.

Управление ГПС Свердловской области всегда проводило работу по пропаганде противопожарного страхования. В средствах массовой информации были организованы выступления руководителей крупных промышленных предприятий, страховых компаний и противопожарной службы. Напечатана серия аналитических материалов и статей о проблемах пожарной безопасности и противопожарному страхованию. Распространялись информационные бюллетени о состоянии пожарной безопасности предприятий, происшедших на них пожарах и случаях возмещения ущерба страховыми компаниями<sup>474</sup>. Но для кардинального решения проблемы необходим Федеральный закон о противопожарном страховании.

Наряду с совершенствованием разработок в области сертификации и лицензирования в 1990-е гг. продолжились работы по созданию нормативно-правовой базы по противопожарной защите конкретных объектов, по подготовке кадров для пожарной охраны, по внедрению информационных и коммуникационных технологий, а также другие виды исследований, которые не требовали больших затрат или имели достаточное количество наработок. Экономическая ситуация и изменение форм собственности выдвинули целый ряд актуальных научных проблем, среди которых следует отметить оптимизацию технических решений и организационных мероприятий, обеспечивающих пожарную безопасность объекта при оптимальных затратах. В период экономических преобразований определенные перспективы получили небольшие, но мобильные научные коллективы, укомплектованные специалистами высшей квалификации, способные решать широкий спектр научно-прикладных задач, а также заниматься практической деятельностью.

Например, для сохранения пожарной охраны Челябинской области в 1997 г. был создан Фонд пожарной безопасности. Бюджет Фонда формировался из перечислений страховых организаций области в размере 5% от противопожарного страхования, 0,5% от сметной стоимости работ по строительству, капитальному ремонту, реконструкции зданий, 50% средств от применения штрафных санкций противопожарной службы области, от реализации работ и услуг, и за выдачу лицензий на деятельность в области пожарной безопасности, а также добровольные пожертвования. В Фонд было привлечено более 14,5 млн. руб. Деньги использовались на развитие материально-технической базы пожаротушения, на проведение научно - исследовательских, опытно - конструкторских и проектно-исследовательских работ в области пожарной безопасности, обучение населения правилам по-

---

<sup>474</sup> Там же.



жарной безопасности, социальную защиту работников пожарной охраны и другое<sup>475</sup>.

В истории российской пожарной охраны XX в. стал одним из самых сложных периодов. Многие считали, что в трудных политических и экономических условиях пожарным делом следует заниматься в последнюю очередь. И страна горько поплатилась за это. В 1990-е гг. установилась опасная тенденция увеличения количества пожаров. По такому печальному показателю, как число погибших на пожарах на 100 тыс. населения Россия вышла на первую позицию в мире. Мы теряли до 20 тыс. чел. в год, что абсолютно неприемлемо. Несмотря на все отрицательные стороны в развитии и отношении власти к проблемам пожарной охраны, пожарные, рискуя порой жизнью, ежедневно совершали до 5 тыс. выездов, ликвидировали более 10 тыс. пожаров в год, спасали до 5 тыс. чел. в год и предотвращали многие потери<sup>476</sup>.

Для противопожарной защиты городов, промышленных предприятий, а также для организации успешной борьбы с крупными пожарами при чрезвычайных ситуациях (ЧС), как военного, так и мирного времени (Приказ от 19.11.1993 г. № 502 МВД РФ) в загородных зонах городов Свердловской области, отнесенных к группам по ГО, было создано четыре нештатных сводных отряда (СО) ГПС по типовому штату №11/ПС (смотри табл. №1). В Челябинской области шесть сводных отрядов общей численностью 930 чел. Для организации управления использовались технические средства связи и телефонные каналы автоматических станций. Для защиты информации создавались пункты кодированной и засекреченной связи<sup>477</sup>.

Гарнизон пожарной охраны Свердловской области после структурных изменений на 01.01.1999 г. составил 36 отрядов пожарной охраны, один региональный специализированный отряд, 165 пожарных частей по профилактике и тушению пожаров и четыре пожарных части технической службы. Челябинскую область защищали от пожаров 15 пожарных отрядов, 86 пожарных частей и 26 отдельных пожарных постов. В Пермской области более 250 пожарных частей. Были созданы мощные группировки, способны решать задачи пожарной защиты субъектов РФ на более высоком организационном и профессиональном уровне<sup>478</sup>.

Для эффективной работы на границах областей и в пожароопасных районах между ГУ ГПС Свердловской, Тюменской, Пермской, республикой Башкортостан и другими регионами заключены согла-

<sup>475</sup> Навстречу огню: Пожарным Южного Урала посвящается.... С. 145.

<sup>476</sup> Свердловские пожарные. [Электронный ресурс]. – <http://www.apiural.ru/soc/?art=42547>.

<sup>477</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 1057. Д. 2. Т. 16. Л. 215 – 216; Навстречу огню: Пожарным Южного Урала посвящается.... С. 60.

<sup>478</sup> АУВДСО. Ф. 53. Оп. 960. Д. 10–12. Т. 13–15. Л. 1–50; См.: «Новый регион-Челябинск»: история. [Электронный ресурс]. – <http://nr2.cov.ua/chel/329934.html>; Пермский край пожарные. [Электронный ресурс]. – <http://www.rq.ru/req-permkray/pojamiki.html>.

шения «О межобластном взаимодействии». Объединенные группировки сил и средств использовались для тушения крупных и сложных пожаров. Так в 2000 г. пожарные Южного и Среднего Урала помогали дважды тушить пожары в Башкирии. А Башкирские пожарные участвовали в ликвидации крупного пожара на территории Челябинской области. Трудно переоценить значение взаимного обмена информацией о пожарной обстановке, о проблемах и инновациях в противопожарной защите<sup>479</sup>.

Проблема защиты от пожаров, не потеряла актуальности и даже обострилась в XXI в. Законодательная неурегулированность новых экономических отношений, слабый государственный контроль, множество бюрократических препон привели к тому, что в последние десятилетия обеспечение пожарной безопасности фактически стало второстепенным делом. Безразличие к пожарам как к общенациональной проблеме создавало неверное представление о личной безопасности и ответственности. Все эти проблемы уже давно вышли за рамки функционирования только ГПС России, они стали предметом озабоченности руководителей органов государственной власти, предприятий, общественных организаций. Обеспечение пожарной безопасности становилось все более сложной и многоаспектной проблемой, решение которой требовало полного освещения вопросов по формированию системы противопожарной защиты страны. Специалисты и ученые, работавшие в сфере пожарной безопасности, с тревогой отмечали, что в условиях усложнения технологий, увеличения пожарной опасности материалов, роста энерговооруженности производства и быта, а также в случае непринятия своевременных, адекватных мер возможен резкий рост числа пожаров и потерь от них. Следует отметить, что мер по сокращению возникновения риска пожаров и создания условий для их активного тушения принималось недостаточно<sup>480</sup>.

Анализ процесса исторического развития системы управления пожарным делом позволяет сделать вывод о том, что исторические периоды в эволюции пожарного дела соответствовали основным тенденциям социально-экономического и научно-технического развития общества. При этом исторические периоды развития пожарной безопасности сопровождались новыми научными открытиями в области профилактики и тушения пожаров, которые впоследствии совершенствовались, внедрялись в производство, что способствовало переходу системы управления на более качественный этап в ее развитии.

---

<sup>479</sup> Навстречу огню: Пожарным Южного Урала посвящается... С. 140.

<sup>480</sup> Оценка управления природными рисками. Т. 1. М., 2003. С. 334.